



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 8124

UCHWAŁA NR 12.277.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 maja 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXXX/562/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LXXX/562/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza, tj.

- 1) pkt 3 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w zakresie wyrażenia „(zaznaczyć właściwe) [] własność, [] współwłasność, [] użytkowanie wieczyste, [] posiadanie samoistne, [] posiadanie zależne, [] inne (jakie?)”;
- 2) pkt 5 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w zakresie wyrażenia „na jeden budynek”;
- 3) pkt 5 Załącznika Nr 2 do badanej uchwały w zakresie wyrażenia „na jeden budynek”;
- 4) pkt 7 lit. a Załącznika Nr 2 do uchwały,

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Jaktorów przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXX/562/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W pkt 3 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały wskazano, cyt. „Tytuł prawny do nieruchomości (zaznaczyć właściwe) [] własność, [] współwłasność, [] użytkowanie wieczyste, [] posiadanie samoistne, [] posiadanie zależne, [] inne (jakie?)”.

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Zatem posiadanie przedstawia się jako stan faktyczny określonego władztwa nad rzeczą i nie może być utożsamiane z tytułem prawnym, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zdaniem Kolegium Izby posiadanie jako stan faktyczny nie musi być poparte tytułem prawnym; wprowadzenie możliwości udzielenia dotacji dla posiadacza samoistnego, posiadacza zależnego istotnie narusza art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Powyższym zapisem Rada Gminy Jaktorów ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji do posiadania tytułu prawnego wynikającego z prawa własności i użytkowania wieczystego, pomijając tytuły wynikające z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego oraz stosunku zobowiązaniowego. Powyższe uregulowania, zawężające tytuły prawne podlegające dofinansowaniu, prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać, co istotnie narusza wskazany przepis. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że użyte sformułowanie „[] inne (jakie?)”, jest niedookreślone. Rada Gminy Jaktorów, umieszczając w przedmiotowej uchwale ww. zapis, uczyniła regulację nieprecyzyjną i jednocześnie pozostawiła otwarty katalog tytułów prawnych.

Kolegium Izby wskazuje, że regulacje zawarte w badanej uchwale, wydanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, powinny być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej (tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”). Ponadto zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

W § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Jaktorów postanowiła, że wysokość dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w Gminie Jaktorów wynosi 80% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 5.000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych 00/100). Następnie w pkt 5 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały oraz w pkt 5 Załącznika Nr 2 do badanej uchwały Rada Gminy Jaktorów określiła, cyt. „**Dotacja przyznawana będzie w kwocie wynoszącej 80 % kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 5 tys. zł na jeden budynek”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższy zapis pkt 5 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały i zapis pkt 5 Załącznika Nr 2 do badanej uchwały w zakresie wyrażenia, cyt. „na jeden budynek” jest niespójny

z postanowieniami § 5 ust. 1 badanej uchwały, w którym określono, że dotacja przeznaczona jest na wymianę źródła ciepła.

Ponadto, w ocenie Kolegium Izby wskazanie, przy określaniu wysokości dotacji, dodatkowego kryterium, cyt. „na jeden budynek”, wychodzi poza delegację ustawową. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami art. 403 ust 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska dotacja udzielana jest na dofinansowanie kosztów inwestycji. Podobnie z brzmienia § 1 ust. 1 badanej uchwały wynika, że dotacja udzielana jest na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza.

Dalej, w pkt 7 lit. a Załącznika Nr 2 do badanej uchwały uchwalono oświadczenie o treści, cyt. „Oświadczam, że:

a) zadanie zostało zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym prawa budowlanego”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższy zapis także wykracza poza delegację wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz powoduje wystąpienie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego, bowiem nie sprecyzowano, w zakresie jakich przepisów wymagane jest od beneficjenta złożenie oświadczenie.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski